

Bestehen Rechte von Anliegerkommunen gegen die Unterbrechung der direkten Anbindung der Gäubahn an den Stuttgarter Hauptbahnhof?

Kurzgutachten

in Ergänzung des von Prof. Dr. Urs Kramer, Universität Passau, am 26.4.2022 vorgelegten Gutachtens zur eisenbahnrechtlichen Bewertung der „Abbindung“ der heutigen „Gäubahnstrecke“ zwischen Stuttgart Hauptbahnhof und Stuttgart-Vaihingen bzw. dem neu zu errichtenden „Nordhalt“

**im Auftrag
der**

**Großen Kreisstädte Singen, Rottweil,
Tuttlingen, Villingen-Schwenningen, Horb, Herrenberg und Böblingen**

**vorgelegt
von**

Prof. Dr. Georg Hermes (Goethe-Universität Frankfurt am Main)

14. Juni 2022

Inhalt

A.	DIE UNTERBRECHUNG DER DIREKTEN ANBINDUNG DER GÄUBAHN AN DEN STUTTGARTER HAUPTBAHNHOF UND DIE GUTACHTENFRAGE	3
B.	RECHTLICHE WÜRDIGUNG	5
I.	Abwehrrechte gegen die „Abbindung“ der Gäubahn zwischen Eisenbahnrecht und verfassungsrechtlicher Selbstverwaltungsgarantie	5
II.	Rechte im Stilllegungsverfahren nach § 11 AEG	6
	1. Relevanz des Bundesverwaltungsgerichtsurteils vom 5.7.2018	6
	2. Subjektives Recht auf Durchführung des Stilllegungsverfahrens	7
III.	Rechte im Freistellungsverfahren nach § 23 AEG	8
IV.	Rechte im Planfeststellungsverfahren	9
	1. Die Notwendigkeit der Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens vor „Abbindung“ der Gäubahn	9
	a) Planfeststellung für Rückbau der Gleise (Gleisvorfeld) notwendig?	9
	b) Änderungsplanfeststellung wegen mehrjähriger Abbindung der Gäubahn?	10
	2. Subjektiv-öffentliche Rechte, auf deren Grundlage ein rechtswidriges Unterbleiben einer Planfeststellung gerichtlich geltend gemacht werden kann	11
C.	FAZIT	14

A. DIE UNTERBRECHUNG DER DIREKTEN ANBINDUNG DER GÄUBAHN AN DEN STUTTGARTER HAUPTBAHNHOF UND DIE GUTACHTENFRAGE

Das Eisenbahnprojekt „Stuttgart 21“, durch das der bestehende 16-gleisige oberirdische Kopfbahnhof in einen achtgleisigen unterirdischen Durchgangsbahnhof umgewandelt wird, hat Folgen für die sog. Gäubahnstrecke, die Stuttgart mit Singen bzw. Zürich verbindet. Diese Gäubahnstrecke soll zukünftig anstatt über die sog. Panoramabahn im Westen Stuttgarts vom Filderbahnhof Flughafen über eine neue Strecke über den Fildertunnel zum neuen Hauptbahnhof geführt werden.

Ursprünglich war im Rahmen der Planfeststellung aus dem Jahr 2005 die annähernd zeitgleiche oder um wenige Monate zeitlich versetzte Verlegung der Gäubahnstrecke von der bisherigen Panoramastrecke auf die neue Führung über den Flughafen geplant. Wegen der anstehenden Bauarbeiten für den in Stuttgart auf der Fläche des bisherigen Kopfbahnhofes neu entstehenden Stadtteil soll dagegen nach dem aktuellen Planungsstand der Fernverkehr aus Richtung Zürich/Singen im Jahr 2025 in Stuttgart-Vaihingen bzw. in Stuttgart Nord enden, bis die neue Verbindung zwischen dem unterirdischen Durchgangsbahnhof und dem Flughafen fertiggestellt ist. Die Fahrgäste der Züge aus Richtung Zürich/Singen müssen dann in Stuttgart-Vaihingen bzw. in einem neu zu errichtenden „Nordhalt“ in die S-Bahn umsteigen. Weil sich die Fertigstellung der Verbindung zwischen Hauptbahnhof und Flughafen um mindestens fünf Jahre verzögern wird, bedeutet dies, dass die Gäubahnstrecke für die Dauer von fünf Jahren oder mehr vom Stuttgarter Hauptbahnhof abgebunden sein wird (im Folgenden kurz: „Abbindung“ der Gäubahnstrecke).

Vor diesem Hintergrund haben mich die entlang der Gäubahnstrecke liegenden Großen Kreisstädte Singen, Rottweil, Tuttlingen, Villingen-Schwenningen, Horb, Herrenberg und Böblingen gebeten zu prüfen, ob ihnen eine wehrfähige Rechtsposition (auch verfassungsrechtlicher Natur) gegen die Abbindung der Gäubahnstrecke zusteht, die gerichtlich geltend gemacht werden könnte. Diese Prüfung erfolgt auf der Grundlage des von *Prof. Dr. Urs Kramer* (Universität Passau) am 26.4.2022 vorgelegten *Gutachtens zur eisenbahnrechtlichen Bewertung der „Abbindung“ der heutigen „Gäubahnstrecke“ zwischen Stuttgart Hauptbahnhof und Stuttgart-Vaihingen bzw. dem neu zu errichtenden „Nordhalt“*. In diesem Gutachten ist zunächst der Sachverhalt, auf dem auch das hier vorgelegte Kurzgutachten basiert, ausführlich dargelegt. Sodann legt das Gutachten von *Kramer* überzeugend dar, dass

- die Abbindung der Gäubahn eines vorherigen Stilllegungsverfahrens nach § 11 AEG bedarf,
- die Nutzung der Grundstücke, auf denen derzeit die Gäubahn verläuft, für bahnfremde Zwecke (z.B. Wohnbebauung) eines vorherigen Freistellungsverfahrens nach § 23 AEG bedarf, und
- gewichtige Anhaltspunkte dafür sprechen, dass die mehrjährige Verzögerung der Verlagerung der Gäubahn auf die neue Verbindung über den Flughafen durch den Planfeststellungsbeschluss aus dem Jahr 2005 nicht mehr gedeckt ist und die deshalb erforderliche „Zwischenlösung“ einer neuen bzw. einer Änderungsplanfeststellung bedarf.

Auf der Grundlage dieser Ergebnisse des Gutachtens von *Kramer*, die nachfolgend im Einzelnen aufgegriffen und bestätigt werden, prüft das vorliegende Kurzgutachten, ob den

Anliegerkommunen der Gäubahn Rechte zustehen, mit deren Hilfe sie sich gerichtlich gegen ein eventuelles rechtswidriges Unterbleiben der drei genannten eisenbahnrechtlichen Verfahren oder gegen rechtswidrige Entscheidungen in diesen Verfahren zur Wehr setzen könnten.

B. Rechtliche Würdigung

I. Abwehrrechte gegen die „Abbindung“ der Gäubahn zwischen Eisenbahnrecht und verfassungsrechtlicher Selbstverwaltungsgarantie

Bei der Suche nach einem subjektiv-öffentlichen Recht der Großen Kreisstädte, die „Anlieger“ der Gäubahn sind, gegen deren „Abbindung“ fällt der Blick zunächst auf die bundesverfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG. Denn die dort gewährleistete subjektive Rechtsstellungsgarantie umfasst nicht allein die Abwehr von Eingriffen, sondern auch positive Ansprüche auf Schutz und Leistung, wozu etwa ein Recht auf Anhörung, ein Recht auf gemeindefreundliches Verhalten oder auch ein Recht auf Mitwirkung an staatlichen Planungsprozessen gehören kann¹. Auch ein Recht auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über staatliche Fragen, die zugleich Selbstverwaltungsangelegenheiten berühren, wird aus Art. 28 Abs. 2 GG abgeleitet mit der Folge, dass die betroffene Gemeinde eine mögliche Verletzung dieses Anspruchs auf ermessensfehlerfreie Entscheidung unter Berufung auf ein entsprechendes subjektiv-öffentliches Recht gerichtlich geltend machen kann².

Allerdings können solche Rechte der Gemeinden nur begrenzt aus Art. 28 Abs. 2 GG allein gewonnen werden. Denn Art. 28 Abs. 2 GG stellt eine „rahmenartige Mindestgarantie“ dar³, die der gesetzlichen Konkretisierung bedarf und zugleich „im Rahmen der Gesetze“ eingeschränkt werden darf. Deshalb sind die konkreten Rechte von Gemeinden primär auf der Grundlage konkreter fachgesetzlicher Entscheidungsbefugnisse und Verfahren im Wege einer an Art. 28 Abs. 2 GG ausgerichteten Auslegung des „einfachen“ Rechts zu gewinnen. So hat etwa das Bundesverwaltungsgericht eine Vorschrift des Straßenverkehrsrechts (§ 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 StVO) mit Blick auf ein bestimmtes Tatbestandsmerkmal („städtebauliche Entwicklung“) mit Hilfe von Art. 28 Abs. 2 GG als die Gemeinden (als Dritte) schützende Regelung ausgelegt⁴.

Aus diesen Zusammenhängen resultiert für die hier zu untersuchende Frage, dass zunächst die eisenbahnrechtlichen Entscheidungen und Verfahren zu identifizieren sind, die einer Abbindung der Gäubahn vorausgehen müssten. Dabei kann hier – wie bereits erwähnt – auf das von *Kramer* vorgelegte Gutachten⁵ Bezug genommen werden. Diese Entscheidungen und Verfahren sind sodann darauf zu untersuchen, ob und inwieweit das Interesse der „Anliegerkommunen“ auf eine durchgehende Anbindung der Gäubahn an den Stuttgarter Hauptbahnhof rechtlichen Schutz genießt. Soweit dies aus dem „einfachen“ Eisenbahnrecht nicht eindeutig zu bejahen oder zu verneinen ist, kann und muss als Auslegungshilfe die verfassungsrechtliche Garantie der Selbstverwaltung herangezogen werden.

¹ Nachweise dazu bei Dreier, in: ders., GG-Kommentar, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Abs. 2 GG, Rn. 96.

² Dazu Dreier, in: ders., GG-Kommentar, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Abs. 2 GG, Rn. 96 mit Fußnote 457.

³ Dreier, in: ders., GG-Kommentar, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Abs. 2 GG, Rn. 85.

⁴ BVerwG, U. v. 20.04.1994 - 11 C 17/93 (juris), Rn. 17 ff.

⁵ Kramer, Gutachten zur eisenbahnrechtlichen Bewertung der „Abbindung“ der heutigen „Gäubahnstrecke“ zwischen Stuttgart Hauptbahnhof und Stuttgart-Vaihingen bzw. dem neu zu errichtenden „Nordhalt“ (26.4.2022).

II. Rechte im Stilllegungsverfahren nach § 11 AEG

Zunächst kommt ein eisenbahnrechtliches Stilllegungsverfahren als Voraussetzung für die Abbindung in Betracht, in dessen Rahmen den betroffenen Städten wehrfähige Rechte zustehen könnten.

1. Relevanz des Bundesverwaltungsgerichtsurteils vom 5.7.2018

Die Frage, ob die Abbindung der Gäubahnstrecke ein Stilllegungsverfahren erforderlich macht, war bereits Teil des Streitgegenstandes des Verwaltungsgerichtsverfahrens, das mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5.7.2018⁶ seinen Abschluss fand. Die Klägerin hatte nämlich bereits in diesem Verfahren geltend gemacht, auf der Strecke 4860 ("Gäubahn") entfallende die Verbindung zwischen Vaihingen und Hauptbahnhof, weil die direkte Verbindung nicht mehr bestehe und auch durch S-Bahnverbindungen kein gleichwertiger Ersatz gegeben sei⁷.

Allerdings hat das Bundesverwaltungsgericht die Verkehrsfunktion als maßgebend für die Auslegung des Begriffs „Strecke“ angesehen und diese Verkehrsfunktion nach der Erreichbarkeit der bisherigen Orte bemessen⁸. Liege eine „funktional im Wesentlichen gleichwertige“ Infrastruktur vor, entfallende das Erfordernis eines Stilllegungsverfahrens⁹. Aufgrund der tatsächlichen Feststellungen des VG Stuttgart, wonach „unter veränderter Streckenführung sämtliche Bahnverbindungen von und zum Stuttgarter Hauptbahnhof erhalten“ bleiben¹⁰, hat das BVerwG vor diesem Hintergrund im Ergebnis die Voraussetzungen des § 11 Abs. 1 AEG verneint.

Die „Geschäftsgrundlage“, auf der sowohl das VG Stuttgart als auch das Bundesverwaltungsgericht die Voraussetzung einer Stilllegung verneint haben, wird deutlich in dem Vortrag der Beklagten im erstinstanzlichen Verfahren, wonach „trotz radikaler Veränderung sämtlicher Streckenführungen die Fahrmöglichkeiten gegenüber dem ursprünglichen Zustand erhalten bleiben würden. Gleiches gelte auch für den künftig neugestalteten Bahnhof, der lediglich gedreht und verlagert werde, insgesamt aber leistungsfähiger erhalten bleibe“¹¹.

Wichtig im vorliegenden Zusammenhang ist noch, dass das Bundesverwaltungsgericht auch eine mögliche Beschränkung einzelner Schienenwege auf einen S-Bahn-Verkehr nicht für bedeutsam hält, solange die Erreichbarkeit der bislang verbundenen Orte nicht eingeschränkt sei. Allerdings wird dies nur für die Streckenstilllegung festgestellt, während für eine – bei Reduktion auf S-Bahn-Verkehr naheliegende – mehr als geringfügige Verringerung der Kapazität eine Strecke mangels Vortrags der Klägerin keine weiteren Ausführungen gemacht werden¹².

⁶ BVerwG, U. v. 5.7.2018 – 3 C 21/16 (juris).

⁷ BVerwG, U. v. 5.7.2018 – 3 C 21/16 (juris), Rn. 6.

⁸ BVerwG, U. v. 5.7.2018 – 3 C 21/16 (juris), Rn. 30.

⁹ So bezogen auf die dauernde Teil-Einstellung eines für die Betriebsabwicklung wichtigen Bahnhofs, BVerwG, U. v. 5.7.2018 – 3 C 21/16 (juris), Rn. 36.

¹⁰ BVerwG, U. v. 5.7.2018 – 3 C 21/16 (juris), Rn. 32.

¹¹ VG Stuttgart Urt. v. 9.8.2016 – 13 K 2947/12, BeckRS 2016, 49831, S. 7.

¹² BVerwG, U. v. 5.7.2018 – 3 C 21/16 (juris), Rn. 32.

Vor dem Hintergrund der dem Verwaltungsgerichtsverfahren zugrundeliegenden Annahmen eines mehr oder weniger „nahtlosen“ Wechsels der Streckenführung der Gäubahn von der Panoramastrecke zur neuen Verbindung über den Flughafen überzeugen die Ausführungen im Gutachten von *Kramer*, wonach die Rechtskraft des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts einer neuen Klage auf Genehmigungsbedürftigkeit der Stilllegung der Strecke der Gäubahn nach § 11 AEG nicht entgegenstehen würde, weil ihr ein neuer Sachverhalt zugrunde liegen würde. Denn eine mehr als fünf Jahre dauernde Abbindung ohne „Ersatz“ durch eine neue Verbindung über den Flughafen ist offensichtlich ein anderer Sachverhalt als der in dem abgeschlossenen Verwaltungsstreitverfahren zugrunde gelegte.

2. Subjektives Recht auf Durchführung des Stilllegungsverfahrens

Somit stellt sich die Frage, ob den Großen Kreisstädten, die „Anlieger“ der Gäubahn sind, ein subjektiv-öffentliches Recht zusteht, auf dessen Grundlage die Durchführung eines Stilllegungsverfahrens erzwungen bzw. sein rechtswidriges Unterlassen gerügt werden kann.

Nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dient das „unter öffentlicher Bekanntmachung der Einstellungsabsicht und der Übernahmemöglichkeit durchzuführende Stilllegungsverfahren“ auch dazu, „die Interessen von Dritten zu schützen, die ernsthaft gewillt sind, die Eisenbahninfrastruktureinrichtung zu übernehmen; die Vorschrift begründet insoweit subjektive Rechte (Urteil vom 25. Mai 2016 - 3 C 2.15 ...)“¹³.

Diese Auffassung, die auch der herrschenden Auffassung in der Literatur¹⁴ entspricht, beschränkt den Kreis der geschützten Dritten allerdings zutreffend auf die an der Übernahme der fraglichen Eisenbahninfrastruktureinrichtung ernsthaft Interessierten¹⁵. Sonstige Dritte sind dagegen nicht klagebefugt. Hierzu zählen etwa Anlieger oder Pendler, aber auch Verkehrsunternehmen, die die betroffene Eisenbahninfrastruktureinrichtung bedient hatten, die ihnen nun nicht mehr zur Verfügung stehen wird¹⁶.

Das bedeutet, dass „Anliegerkommunen“ als solche eindeutig nicht zum Kreis der durch § 11 AEG geschützten Dritten zählen und ihnen somit aus dieser Norm kein subjektiv-öffentliches Recht zusteht. Auch eine verfassungsorientierte oder –konforme Auslegung nach Art. 28 Abs. 2 GG kann nicht zu einem anderen Ergebnis gelangen, weil nicht ersichtlich ist, welches Element des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts hier betroffen sein könnte.

Allerdings liegt es in den Händen der „Anliegerkommunen“, sich selbst oder durch ein beauftragtes Eisenbahnunternehmen als „Dritte“ im Sinne des § 11 AEG an dem erforderlichen Stilllegungsverfahren zu beteiligen mit dem Ziel, die Gäubahnstrecke zwischen Vaihingen und Stuttgart Hauptbahnhof weiter betreiben bzw. betreiben zu lassen, bis die Alternativstrecke über den Flughafen fertiggestellt und befahrbar ist. Die rechtlichen An-

¹³ BVerwG, U. v. 5.7.2018 – 3 C 21/16 (juris), Rn. 20.

¹⁴ Vgl. Kramer, NVwZ 2017, 209 (211); Kramer, in: Kunz/Kramer, AEG, § 11, Rn. 11 ff., Stand: Okt. 2009; Hermes, in: Hermes/Sellner, AEG, § 11, Rn. 84 ff.

¹⁵ BVerwG, U. v. 25.5.2016 – 3 C 2/15 – (Juris), Rn. 23.

¹⁶ Hellriegel/Brukwicki, in: Kühling/Otte, AEG/ERegG, § 11 AEG, Rn. 71, mit Verweis auf Hermes und Kramer.

forderungen an den „Dritten“, dem das bisher die Strecke betreibende Eisenbahninfrastrukturunternehmen (hier die DB Netz AG) gem. § 11 Abs. 1 AEG ein Angebot für die Übernahme der Infrastruktureinrichtung durch Verkauf oder Verpachtung zu in diesem Bereich üblichen Bedingungen machen muss, sind nicht hoch. In seinem Urteil aus dem Jahr 2016 stellte das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich klar, dass zum Kreis der „Dritten“ im Sinne des § 11 Abs. 1 alle diejenigen gehören, die „ernsthaft gewillt sind, die Eisenbahninfrastruktureinrichtung zu übernehmen (vgl. Hermes, in: Hermes/Sellner, Beck'scher AEG-Kommentar, 2. Auflage 2014, § 11 Rn. 84 - 90; Sitsen, in: Ronellenfitsch, Schweinsberg, Henseler-Unger, Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts XIX, S. 143; Kramer, in: Kunz/Kramer, Eisenbahnrecht, Stand: November 2015, § 11 AEG Rn. 12 - 17)¹⁷. Nach der einhelligen Auffassung in der Literatur¹⁸ kommen als solche ernsthaften Übernahmeinteressenten insbesondere das betroffene Land und kommunale Gebietskörperschaften in Betracht – und zwar, ohne dass diese bereits selbst eine Eisenbahninfrastrukturgesellschaft gegründet oder eine solche beauftragt haben. Das bedeutet, dass im vorliegenden Fall die an der Gäubahn gelegenen Großen Kreisstädte gegen eine – mangels Durchführung eines vorherigen Stilllegungsverfahrens – rechtswidrige Abbildung der Gäubahn gerichtlich vorgehen könnten, wenn sie glaubhaft machen, an der Übernahme der Strecke durch Kauf oder Pacht interessiert zu sein. Die glaubhaft gemachte Absicht, die Strecke (nach Übernahme) während der Übergangszeit bis zur Anbindung der Gäubahn über den Flughafen durch ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen betreiben zu lassen, würde ausreichen.

III. Rechte im Freistellungsverfahren nach § 23 AEG

Bevor die Grundstücke der bisherigen Gäubahnstrecke zu anderen als Eisenbahnzwecken genutzt werden dürfen, bedürfen sie der Freistellung nach § 23 AEG. Auch dazu hat das Gutachen von *Kramer* (S. 18 ff.) das Notwendige ausgeführt.

Allerdings herrscht in Rechtsprechung¹⁹ und Literatur²⁰ Einigkeit darüber, dass eine rechtswidrige oder rechtswidrig unterbliebene Freistellung nach § 23 nur in sehr begrenztem Umfang von Dritten angegriffen werden kann, weil § 23 AEG das öffentliche Interesse an der Erhaltung von Eisenbahninfrastruktur und an einem attraktiven Verkehrsangebot auf der Schiene schützt und nicht dem Schutz konkreter Dritter dient. Deshalb könnte ein Anspruch auf Beibehaltung der eisenbahnspezifischen Zweckbestimmung allenfalls dem betreibenden Infrastrukturunternehmen und eventuell auch den in § 23 Abs. 2 AEG genannten privaten und öffentlichen Stellen zustehen. Vor diesem Hintergrund kann aus § 23 AEG keine wehrfähige Rechtsposition der „Anliegerkommunen“ gegen eine Abbildung der Gäubahn zwischen Vaihingen und Hauptbahnhof Stuttgart abgeleitet werden.

¹⁷ BVerwG, U. v. 25.5.2016 – 3 C 2/15 – (Juris), Rn. 24.

¹⁸ Hellriegel/Brukwicki, in: Kühling/Otte, AEG/ERegG, § 11 AEG, Rn. 49, mit Verweis auf Hermes, in: Hermes/Sellner, AEG-Kommentar, § 11, Rn. 50; Kramer, in: Kunz/Kramer, AEG, § 11, Rn. 45, Stand: Okt. 2009.

¹⁹ BayVGh, U. v. 9.7.2013 – 22 B 13.475 (Juris), Rn. 20.

²⁰ Pietrzyk, in: Kühling/Otte, AEG/ERegG, § 23 AEG Rn. 48 f. m.w.N. aus der Rechtsprechung; Hermes, in: Hermes/Sellner, AEG-Kommentar, § 23 Rn. 53.

IV. Rechte im Planfeststellungsverfahren

Schließlich könnte eine Rechtsposition der „Anliegerstädte“ gegen die Abbindung der Gäubahn aus dem Planfeststellungsrecht, insbesondere aus dem Abwägungsgebot, resultieren, wenn die Abbindung eine vorherige Planfeststellung erfordert.

1. Die Notwendigkeit der Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens vor „Abbindung“ der Gäubahn

Allerdings ist die Frage, ob und ggf. welche Art von Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden muss, bevor die Abbindung der Gäubahn realisiert werden darf, unklar.

a) *Planfeststellung für Rückbau der Gleise (Gleisvorfeld) notwendig?*

Der Planfeststellungsbeschluss „S 21“ selbst geht davon aus, dass der Rückbau oder die Stilllegung vorhandener Gleise (Gleisvorfeld) nicht Gegenstand des Verfahrens waren: „Weder der Bahnhof noch vorhandene Strecken sollen stillgelegt werden. Auch der Rückbau des Gleisvorfeldes ist nicht Gegenstand des Verfahrens. Insofern besteht kein Anlass, über die Frage des §11 AEG zu entscheiden“²¹. Gleiches gilt für die Gäubahngleise, die nach einer Führung der Gäubahn über den Flughafen und über den Fildertunnel nicht mehr für den Fernverkehr gebraucht werden: „Sollte sich jedoch ein Bedarf für den Erhalt der Gleise ergeben, können diese dennoch auch weiterhin erhalten und betrieben werden. Dies ist im Verfahren für den Rückbau der Gleise zu prüfen und nicht Gegenstand des vorliegenden Planfeststellungsverfahrens“²².

Das Verwaltungsgericht Stuttgart ist dieser Sichtweise gefolgt und hat der Klägerin im Verwaltungsstreit um die Erforderlichkeit eines Stilllegungsverfahrens entgegengehalten, sie könne ihr Übernahmebegehren in dem Planfeststellungsverfahren verfolgen, das für den Rückbau der Anlagen, den die Klägerin verhindern wollte, erforderlich sei. „Denn der Rückbau des „Gleisvorfeldes“ bedarf in jedem Falle noch der vorherigen Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens gemäß § 18 Satz 1 AEG, in dem die Klägerin ihr Interesse an der Übernahme der zum „Gleisvorfeld“ gehörenden Eisenbahninfrastruktureinrichtungen geltend machen kann“²³.

Auch die Beigeladenen 1 und 2 im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Stuttgart sind in einem Vertrag offenbar davon ausgegangen, dass „der Rückbau“ der Gleisanlagen gesonderter Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsverfahren bedarf²⁴. Die Beigeladene zu 1 hat zur Frage eines zukünftigen Planfeststellungsverfahrens für die Gleise im Gleisvorfeld vorgetragen, dass die Bahnhofs- und die Streckengleise im Bereich des Gleisvorfeldes bis zur Fertigstellung des neuen Durchgangsbahnhofes unverändert erhalten bleiben sollen und erst danach beabsichtigt sei, die bisherigen Gleise des Gleisvorfeldes zurückzubauen. „Ob hierfür nach Wegfall des Betriebszwecks ein förmliches Planfeststellungsverfahren beantragt oder nach der dann beantragten Freistellung der Flächen von

²¹ Planfeststellungsbeschluss nach § 18 Abs. 1 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) für den Umbau des Bahnknotens Stuttgart „Projekt Stuttgart 21“ Planfeststellungsabschnitt 1.1 vom 28.01.2005, S. 158.

²² Planfeststellungsbeschluss, aaO, S. 199.

²³ VG Stuttgart Ur. v. 9.8.2016 – 13 K 2947/12, BeckRS 2016, 49831, S. 12.

²⁴ Kaufvertrag, zitiert in VG Stuttgart Ur. v. 9.8.2016 – 13 K 2947/12, BeckRS 2016, 49831, S. 4.

Eisenbahnbetriebszwecken ein bauplanungs- und bauordnungsrechtliches Verfahren Rechtsgrundlage des Rückbaus werde, werde zu gegebener Zeit entschieden“²⁵.

Ganz anders scheint das Bundesverwaltungsgericht die Erforderlichkeit eines weiteren Planfeststellungsverfahrens einzuschätzen. Im Zusammenhang mit einer von der Rechtsansicht des Verwaltungsgerichts Stuttgart deutlich abweichenden Auffassung zum Verhältnis zwischen Planfeststellung einerseits und Stilllegungsverfahren andererseits²⁶ hält das Bundesverwaltungsgericht ein Planfeststellungsverfahren für den Rückbau der Bahnsteig- und Gleisanlagen des Kopfbahnhofs jedenfalls nicht für „vorrangig“. Es könne offenbleiben, „ob und in welchen Fällen der Rückbau von Gleisanlagen überhaupt planfeststellungsfähig ist. Es steht nicht im Belieben der Behörde, ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen; dies ist ihr vielmehr nur gestattet, soweit ein Planfeststellungsverfahren durch Rechtsvorschrift angeordnet ist (§ 72 Abs. 1 VwVfG; vgl. dazu Ramsauer/Wysk, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 18. Aufl. 2017, § 72 Rn. 2 m.w.N.). Ob der Planfeststellungsvorbehalt des § 18 Satz 1 AEG den Rückbau von Betriebsanlagen der Eisenbahn umfasst, ist nicht unzweifelhaft. Jedenfalls ist das Stilllegungsverfahren gegenüber der Planfeststellung selbstständig zu betrachten“²⁷.

b) Änderungsplanfeststellung wegen mehrjähriger Abbindung der Gäubahn?

Unabhängig von diesen Unklarheiten könnte ein (Änderungs-)Planfeststellungsverfahren jedenfalls deshalb erforderlich sein, weil inzwischen mit der deutlich größeren zeitlichen Lücke zwischen Abbindung der Gäubahn und Verlagerung auf die neue Strecke über Filbertunnel und Flughafen wesentliche neue Tatsachen aufgetreten sind. Wie *Kramer* in seinem Gutachten (S. 20-22) überzeugend begründet hat, stellt die Abbindung der Gäubahn über einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren eine wesentliche Abweichung von den Planungsgrundlagen dar, die maßgebend für den Planfeststellungsbeschluss „S 21“ aus dem Jahr 2005 waren. Ob dies zwingend als eine Änderung des festgestellten Plans vor Fertigstellung des Vorhabens im Sinne des § 76 Abs. 1 VwVfG (der hier gem. § 18d AEG Anwendung findet) zu qualifizieren ist, bedürfte m.E. noch genauerer Untersuchung. Denn zum festsetzenden Teil eines Planfeststellungsbeschlusses, der den Bezugspunkt für die Änderung im Sinne des § 76 Abs. 1 VwVfG darstellt, gehören nur Planbestandteile mit Regelungscharakter – also der Tenor und Nebenbestimmungen sowie Begründungsteile, die zur Herstellung ausreichender Bestimmtheit des Regelungsgehalts herangezogen werden müssen²⁸. Ob die Gleichzeitigkeit bzw. die nur um wenige Monate

²⁵ VG Stuttgart Urt. v. 9.8.2016 – 13 K 2947/12, BeckRS 2016, 49831, S. 8.

²⁶ BVerwG, U. v. 5.7.2018 – 3 C 21/16 (juris), Rn. 27: „Das Verwaltungssystematik des Allgemeinen Eisenbahngesetzes sei bei einer planfeststellungsbedürftigen Änderung einer Betriebsanlage für ein Stilllegungsverfahren aus tatsächlichen und rechtlichen Gründen grundsätzlich kein Raum. Diesem Ansatz vermag der Senat nicht zu folgen. Zwischen den Tatbeständen besteht kein systematischer Zusammenhang, der im Sinne eines Regel-Ausnahmeverhältnisses Rückschlüsse von einem planfeststellungsbedürftigen Vorhaben gemäß § 18 Satz 1 AEG auf das Vorliegen des Tatbestandes des § 11 Abs. 1 Satz 2 AEG erlauben würde. Es ist nicht ausgeschlossen, aber auch nicht zwingend, dass mit einer planfeststellungsbedürftigen Änderung einer Betriebsanlage zugleich eine Stilllegung im Sinne des § 11 Abs. 1 Satz 2 AEG verbunden ist. Ob dies der Fall ist, ist jeweils im Einzelfall nach dem Gegenstand des Vorhabens zu beurteilen.“

²⁷ BVerwG, U. v. 5.7.2018 – 3 C 21/16 (juris), Rn. 22.

²⁸ Weiß, in: Schoch/Schneider, VwVfG-Kommentar, § 76 Rn. 54.

zeitversetzte Verlagerung der Gäubahn von der Panoramastrecke auf die neue Verbindung über den Flughafen zum festsetzenden Teil des Planfeststellungsbeschlusses von 2005 gehörte, erscheint aber nicht klar.

2. Subjektiv-öffentliche Rechte, auf deren Grundlage ein rechtswidriges Unterbleiben einer Planfeststellung gerichtlich geltend gemacht werden kann

Wenn vor diesem Hintergrund ein Planfeststellungs- oder ein Änderungsplanfeststellungsverfahren als Voraussetzung für die Abbindung der Gäubahn zwischen Vaihingen und Hauptbahnhof stattfinden muss, so könnte eine wehrfähige Rechtsposition der „Anliegerstädte“ aus dem planfeststellungsrechtlichen Abwägungsgebot folgen. Denn durch „die ausdrückliche Nennung der öffentlichen und privaten Belange kommt dem Abwägungsgebot des § 18 Satz 2 AEG bereits nach dem Wortlaut der Norm ein drittschützender Charakter zu. § 18 Satz 2 AEG begründet damit auch für nur mittelbar beeinträchtigte Dritte einen Anspruch auf eine gerechte Abwägung ihrer Belange, selbst wenn diese Belange noch keine subjektiven Rechte darstellen“²⁹.

Entscheidend kommt es deshalb darauf an, welche Belange – auch wenn es sich dabei nicht um subjektiv-öffentliche Rechte handelt – die Städte im vorliegenden Zusammenhang geltend machen können. Zu prüfen ist also, ob das Interesse an einer durchgehenden Zugverbindung zwischen Singen, Rottweil und den weiteren Großen Kreisstädten einen Belang im Sinne des planfeststellungsrechtlichen Abwägungsgebotes darstellt, der diesen Städten im rechtlichen Sinne zugewiesen ist.

Diese Frage ist – soweit ersichtlich – weder in dieser speziellen Ausrichtung noch in einer vergleichbaren Konstellation (etwa das Interesse von Gemeinden an einer Anbindung an sonstige Verkehrsinfrastruktur) Gegenstand einer gerichtlichen Entscheidung gewesen. Typischerweise war die Rechtsprechung mit Konstellationen befasst, in denen Gemeinden sich gegen ein Infrastrukturvorhaben zur Wehr setzen. Für solche Konstellationen hat die Rechtsprechung regelmäßig festgestellt, dass eine Gemeinde, „vergleichbar einem von dem Vorhaben mittelbar Betroffenen, eine gerichtliche Kontrolle der planerischen Abwägungsentscheidung nur hinsichtlich ihrer eigenen Belange verlangen (vgl. BVerwG, Urteil vom 6. November 2013 - 9 A 9.12 - Buchholz 11 Art. 28 GG Nr. 165 Rn. 18)“ kann. „Als solche kommen - neben dem einfachgesetzlichen Eigentum - nur Belange in Betracht, die sich dem Schutzbereich des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG zuordnen lassen (BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 2008 - 9 A 19.08 – juris Rn. 28). Demgegenüber kann sich eine Kommune weder zum Kontrolleur anderer staatlicher Behörden in Bezug auf die Wahrung des objektiven öffentlichen Rechts aufschwingen noch als Sachwalterin von Rechten Dritter bzw. des Gemeinwohls Belange ihrer Bürger vertreten (vgl. nur BVerwG, Urteil vom 28. November 2017 - 7 A 3.17 - NVwZ 2018, Beilage Nr. 1, 19 Rn. 53 m.w.N.)“³⁰.

Auf diese Weise führt die Frage nach einem von den Gemeinden geltend zu machenden Belang (auch wenn dieser nicht identisch sein muss mit subjektiven Rechten) zurück auf die Frage nach dem Gehalt der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie. Hier nehmen Rechtsprechung und Literatur dann typischerweise Bezug auf die klassischen

²⁹ Zutreffend VG Stuttgart Urt. v. 9.8.2016 – 13 K 2947/12, BeckRS 2016, 49831, S. 20, mit Verweis auf Kramer, Der Drittschutz im Recht der Eisenbahninfrastruktur, GewArch 2014, S. 291 ff.

³⁰ BVerwG, U. v. 23.6.2021 – 7 A 10.20 (juris), Rn. 24.

„Gemeindehoheiten“, unter denen Planungshoheit praktische Bedeutung gewonnen hat. „Einen dem Schutzbereich des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG zuzuordnenden Belang stellt die gemeindliche Planungshoheit dar. Diese vermittelt nach ständiger Rechtsprechung eine wehrfähige, in die Abwägung einzubeziehende Rechtsposition gegen fremde Fachplanungen auf dem eigenen Gemeindegebiet, wenn das Vorhaben nachhaltig eine bestimmte Planung der Gemeinde stört, wegen seiner Großräumigkeit wesentliche Teile des Gemeindegebietes einer durchsetzbaren gemeindlichen Planung entzieht oder gemeindliche Einrichtungen in ihrer Funktionsfähigkeit erheblich beeinträchtigt (vgl. nur BVerwG, Urteil vom 6. November 2013 - 9 A 9.12 - Buchholz 11 Art. 28 GG Nr. 165 Rn. 19). Darüber hinaus muss die Planfeststellungsbehörde auf noch nicht verfestigte, aber konkrete Planungsabsichten einer Gemeinde abwägend dergestalt Rücksicht nehmen, dass durch die Fachplanung von der Gemeinde konkret in Betracht gezogene städtebauliche Planungsmöglichkeiten nicht unnötigerweise "verbaut" werden (BVerwG, Urteil vom 6. September 2018 - 3 A 15.15 - Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 86 Rn. 28 m.w.N.)“³¹.

Es liegt auf der Hand, dass die „Anliegerkommunen“ eine Beeinträchtigung ihrer Planungshoheit durch die Abbindung der Gäubahn nach diesen Maßstäben nicht geltend machen können. Städtebauliche Planungsmöglichkeiten sind hier nicht ersichtlich beeinträchtigt.

Allerdings könnte ein weniger strenger Maßstab gelten, wenn eine Gemeinde nicht ein Abwehrrecht gegen eine Fachplanung geltend macht, sondern nur dagegen vorgeht, dass verfahrensfehlerhaft keine Planfeststellung stattgefunden hat und deshalb die Gemeinde nicht die Möglichkeit hatte, einen Belang in den planfeststellungsrechtlichen Abwägungsvorgang einzubringen. Insoweit gilt: Ein Dritter hat zwar keinen Anspruch auf Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens, „kann aber beanspruchen, dass ihm daraus, dass das Planfeststellungsverfahren rechtswidrig unterblieben ist, keine Beeinträchtigung seiner materiellen Rechtsposition erwächst (vgl. BVerwG ..., NJW 1974, 813). Eine derartige *Beeinträchtigung liegt vor, wenn einem Drittbetroffenen die planerische Abwägung seiner dem Vorhaben entgegenstehenden Belange wegen der fehlerhaften Wahl der Verfahrensart versagt geblieben ist.*“³² Auch dieser verfahrensrechtliche Abwehranspruch gegen eine unterbliebene Planfeststellung setzt allerdings voraus, dass die Gemeinde als „Dritter“ eigene Belange geltend machen kann, die in der gebotenen Planfeststellung bei der Abwägung hätten berücksichtigt werden müssen. Es bleibt also auch dann, wenn es nur um das Vorgehen gegen eine verfahrensfehlerhaft unterlassene Planfeststellung geht, bei dem Erfordernis, kommunale Belange identifizieren zu müssen, die in den Schutzbereich von Art. 28 Abs. 2 GG fallen und im vorliegenden Fall berührt sind.

Vor diesem Hintergrund müssten zur Begründung einer wehrfähigen Rechtsposition der „Anliegerstädte“ neue Wege beschritten werden, deren „Haltbarkeit“ vor Gericht nur schwer abgeschätzt werden kann. Dabei erscheint der Weg, die kommunale Planungshoheit in einem weiteren – über die Bauleitplanung hinausgehenden – Sinne zu verstehen, nur dann erfolgversprechend, wenn sich ein Bezug herstellen lässt zwischen der Verkehrs-

³¹ BVerwG, U. v. 23.6.2021 – 7 A 10.20 (juris), Rn. 25.

³² BVerwG, NVwZ 2002, 346 (348). Im konkreten Fall konnte der Drittbetroffene dies mit einer Klage gegen eine Baugenehmigung geltend machen, die anstatt einer erforderlichen Planfeststellung ein Vorhaben legalisieren sollte.

anbindung der „Anliegerstädte“ einerseits und konkreten kommunalen Planungen. Anhaltspunkte für einen derartigen Bezug sind nicht ohne weiteres ersichtlich. Genauer geprüft werden könnte der landesplanerische Status der „Anliegerstädte“. Sollten etwa auf der Grundlage des Raumordnungs- und Landesplanungsrechts „Zusagen“ an die beteiligten Städte gemacht worden sein, könnte auf dieser Grundlage versucht werden nachzuweisen, dass die Städte mit Planungsaktivitäten auf diese verkehrliche Anbindung reagiert haben. Es bedarf keiner weiteren Erläuterung dafür, dass es sich hierbei um einen schwierigen Weg handeln würde.

Auch Anhaltspunkte dafür, dass die Abbindung der Gäubahn andere Gemeindehoheiten (Organisationshoheit, Personalhoheit, Finanzhoheit) beeinträchtigen könnte, sind nicht ersichtlich.

Der eingangs erwähnte Anspruch auf Berücksichtigung gemeindliche Belange bzw. auf gemeindefreundliches Verhalten ist nicht selbstständiger Natur, sondern begleitet als akzessorischen Anspruch bereits aus anderen Gründen konstituierte Rechtsverhältnisse zwischen Gemeinde und Staat.

Insgesamt ist vor diesem Hintergrund die Möglichkeit, einen rechtlich relevanten Belang zu begründen, den die „Anliegerstädte“ im Rahmen planfeststellungsrechtlichen Abwägungsgebotes geltend machen könnten, skeptisch zu beurteilen.

C. Fazit

1. Die Abbindung der Gäubahn bedeutet für Fahrgäste der Bahn und insbesondere für Pendler aus Richtung Singen, Rottweil, Tuttlingen, Villingen-Schwenningen, Horb, Herrenberg und Böblingen erhebliche Nachteile insbesondere im Hinblick auf Fahrzeiten und Anschlussmöglichkeiten. Für die Anliegerkommunen der Gäubahn bedeutet dies einen (Standort-)Nachteil, der mehrere (voraussichtlich mindestens fünf) Jahre andauern wird und dessen Ende nicht bestimmbar ist.
2. Ein unmittelbar aus der Verfassung (Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz) begründbares Recht der „Anliegerstädte“ gegen die Abbindung der Gäubahn ist allerdings nicht ersichtlich.
3. Eine solche wehrfähige Rechtsposition der Anliegerkommunen kann nur aus den eisenbahnrechtlichen Grundlagen für Entscheidungen und Verfahren gewonnen werden, die der Abbindung der Gäubahn rechtlich vorausgehen müssen. Dies sind hier nach den überzeugenden Ergebnissen von Prof. Dr. Kramer in seinem Gutachten vom 26.4.2022 die Stilllegung nach § 11 AEG, die Freistellung nach § 23 AEG sowie – noch genauer klärungsbedürftig – die Planfeststellung bzw. Änderungsplanfeststellung.
4. Die Rechtsnormen zum Stilllegungsverfahren begründen keine subjektiv-öffentlichen Rechte von „Anliegerkommunen“ als solchen. Allerdings liegt es in den Händen der „Anliegerkommunen“, sich selbst oder durch ein beauftragtes Eisenbahnunternehmen als „Dritte“ im Sinne des § 11 AEG an dem erforderlichen Stilllegungsverfahren zu beteiligen mit dem Ziel, die Gäubahnstrecke zwischen Vaihingen und Stuttgart Hauptbahnhof weiter zu betreiben bzw. betreiben zu lassen, bis die Alternativstrecke über den Flughafen fertiggestellt und befahrbar ist. Die an der Gäubahn gelegenen Großen Kreisstädte könnten gegen eine – mangels Durchführung eines vorherigen Stilllegungsverfahrens oder wegen fehlerhafter Erteilung einer Stilllegungsgenehmigung – rechtswidrige Abbindung der Gäubahn gerichtlich vorgehen, wenn sie glaubhaft machen, an der Übernahme der Strecke durch Kauf oder Pacht interessiert zu sein. Die glaubhaft gemachte Absicht, die Strecke (nach Übernahme) während der Übergangszeit bis zur Anbindung der Gäubahn über den Flughafen durch ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen betreiben zu lassen, würde ausreichen.
5. Aus den Rechtsnormen zur Freistellung (§ 23 AEG) folgt kein Recht der „Anliegerkommunen“ auf Beibehaltung des Bahnbetriebszwecks.
6. Die Frage, ob die Abbindung der Gäubahn die vorherige Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens voraussetzt, ist noch näher klärungsbedürftig. Unabhängig davon erweist sich die rechtliche Begründung eines abwägungserheblichen Belanges, den die Anliegerkommunen im Rahmen dieser Planfeststellung geltend machen könnten, als sehr schwierig, weil diese Belange in den Schutzbereich von Art. 28 Abs. 2 GG fallen müssten. Weder die Planungshoheit noch andere gemeindliche Aufgaben weisen einen ausreichenden Bezug zu der hier in Rede stehenden Abbindung der Gäubahn auf.